



# Stellungnahme zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit (European Media Freedom Act)

Positionspapier der  
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Entwurf vom 21. April 2022

Die Europäische Kommission hat im Dezember 2021 die Öffentlichkeit und Interessenträger über die Rechtsetzungspläne für eine Initiative zum „Schutz der Freiheit und der Vielfalt der Medien im Binnenmarkt“ informiert und ein Konsultationsverfahren eingeleitet. Mit dieser Stellungnahme bringt sich die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in diesen Konsultationsprozess ein, um frühzeitig Hinweise für die konkrete Ausgestaltung der Initiative zu geben.

### **Sicherung von Unabhängigkeit und Pluralismus der Medien**

1. Freie und plurale Medien sind unerlässliche Grundsäulen der Demokratie. Auch und gerade in einem digitalen Binnenmarkt bedarf es weiterhin einer vorrangigen, sektorspezifischen Medienregulierung, sowohl für die Medien selbst als auch für ihre Verbreitung. Dies gilt gerade in der heutigen Welt, in der das Internet der zentrale Medien- und Kommunikationsraum geworden ist. Offensichtlich sieht auch die Europäische Kommission diese Notwendigkeit, weshalb sie den geplanten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit ausdrücklich als Ergänzung zu ihren Vorschlägen für ein Gesetz über digitale Dienste und eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung versteht. Dieser Rechtsakt könnte bei entsprechender Ausgestaltung eine Gelegenheit sein, die vom Bundesrat bereits in Bezug auf die Vorschläge für ein Gesetz über digitale Dienste und ein Gesetz über digitale Märkte geforderten medienpezifischen Anpassungen vorzunehmen.
2. Zu bekräftigen ist, dass die Präsidentin der Europäischen Kommission von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union am 15. September 2021 betonte, dass Medienunternehmen nicht wie andere Wirtschaftsunternehmen behandelt werden können. Medienunternehmen erbringen nicht lediglich Dienstleistungen als potenziell harmonisierungsbedürftiges „Wirtschaftsgut“. Sie schaffen und verbreiten vielmehr meinungsbildende Inhalte, die Ausdruck des gesellschaftlichen Miteinanders in den Mitgliedstaaten sind und dieses wiederum unmittelbar beeinflussen. Auf Artikel 114 AEUV gestützte, (primär) marktorientierte Rechtsakte können diese besondere Rolle der Medien und ihrer Verbreitung unterstützen. Horizontale Marktregeln – wie beispielsweise das Gesetz über digitale Dienste – sind jedoch nicht geeignet, Medienfreiheit und Medienvielfalt umfassend und effektiv zu schützen.
3. Die Stärke der Europäischen Union liegt in ihrer kulturellen Vielfalt auf Basis gemeinsamer Regeln und Werte. Die Europäische Union hat die Kulturhoheit ihrer Mitgliedstaaten und Vielfalt der Medien immer als Chance begriffen. Damit einhergehende differenzierte Regulierung sowie Markt- und Aufsichtsstrukturen wurden deshalb – auch als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union nie in Abrede gestellt. Diese Vielfalt gilt es zu pflegen wie zu fördern und nicht im Streben nach Harmonisierung und Zentralisierung zu gefährden.
4. Das Ziel, europäische Werte und demokratische Grundsätze in ganz Europa zu sichern, wird ausdrücklich unterstützt. Bestehende und „gut funktionierende“ nationale pluralistische Mediensysteme - wie in Deutschland - dürfen aber nicht beschädigt werden, indem Maßnahmen zur Sicherung von Medienfreiheit, -

unabhängigkeit und -vielfalt auf nationaler Ebene zur Disposition gestellt werden. Die Betrachtung eines europäischen Marktes darf weder die Perspektive verengen auf die Medien in ihrer Rolle als Wirtschaftsgut, noch darf sie vernachlässigen, dass erstarkende große Wirtschaftsräume geeignet sein können, den Erhalt von Vielfalt gerade in regionalen Räumen zu erschweren.

### **Transparente und unabhängige Medienmärkte**

5. Transparenzvorschriften in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich geben der Öffentlichkeit und den Medienakteuren die Möglichkeit, die wirtschaftlichen Interessen sowie die Quellen für die von den Medien verbreiteten Informationen zu bewerten. Entsprechende Regelungen dürfen jedoch nicht zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand führen und sollten nicht selbst Ziel, sondern Mittel zum Erreichen übergeordneter regulatorischer Ziele, namentlich zur Gewährleistung freier Meinungsbildung, sein.
6. Soweit die Europäische Kommission bei den in den Mitgliedstaaten existierenden Bestimmungen zur Prüfung von Unternehmensfusionen, -übernahmen und anderen Transaktionen und deren Auswirkungen auf die Kontrolle über Medien/den Medienpluralismus „einen Flickenteppich nationaler Prüfungsverfahren/-regeln“ konstatiert, muss darauf hingewiesen werden, dass angesichts der auch von der Europäischen Kommission anerkannten besonderen Rolle der Medien für die Demokratie eine solche rein wettbewerbs-rechtliche Betrachtung zu kurz greift: Das Medienkonzentrationsrecht ist strikt auf die Sicherung der Meinungsvielfalt ausgerichtet und für die verschiedenen nationalen Medienstrukturen maßgeschneidert. Hier ist eine differenzierte Regulierung angezeigt, die es zulässt, die Medienpluralität und damit die Meinungsvielfalt auch auf lokaler und regionaler Ebene zu sichern. Eine Schaffung allgemeiner gemeinsamer Grundsätze auf EU-Ebene, die darin bestehen, dass Maßnahmen, die sich einschränkend auf die Medienvielfalt auswirken könnten, objektiv gerechtfertigt, transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein müssen, stehen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip.
7. Festzustellen ist, dass die Europäische Kommission als Instrument zur Stärkung des EU-Binnenmarktes für Medien in Bezug auf die transparente Ermittlung der Marktmacht maßgeblich auch auf (unionsweite) Verfahren und Standards zur Messung der „Reichweite“ bei Medieninhalten abstellt. Tatsächlich bedarf es objektiver Maßstäbe, um eine Ermittlung und Vergleichbarkeit der Markt- und Meinungsmacht der unterschiedlichen Medienangebote zu ermöglichen. Es gilt aber zu bedenken, dass die Länder mit Blick auf eine Reform des deutschen Medienkonzentrationsrechts nach Beratung mit Sachverständigen festgestellt haben, dass das Kriterium der „Reichweite“ hierfür nur eines unter vielen ist.

Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt müssen auf allen für die Meinungsbildung relevanten Mediensektoren in Deutschland möglich sein. Unabhängige nationale Aufsichtsinstanzen müssen insofern die notwendigen Instrumente erhalten können, um dort, wo es erforderlich ist, über das Kartell- und Wettbewerbsrecht hinaus und nach Maßgabe des

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Maßnahmen zur Sicherung oder Wiederherstellung der freien Meinungsbildung zu ergreifen. Erforderlich erscheint dabei, dass die Dynamik von Medienmärkten sowohl in Bezug auf die Bestimmung der für die Meinungsbildung relevanten Mediensektoren als auch in Bezug auf die Einschätzung möglicher Gefährdungslagen für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung Berücksichtigung findet. Die Ausgestaltung eines entsprechenden entwicklungs offenen Modells wird derzeit auf nationaler Ebene erörtert.

### **Bedingungen für gesunde Medienmärkte**

8. Maßnahmen zur Hervorhebung von Inhalten sind im allgemeinen Interesse sinnvoll, auch wenn der Anwendungsbereich über audiovisuelle Inhalte hinaus erweitert wird. In Deutschland wurden mit dem Medienstaatsvertrag Regelungen zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen in dieser Hinsicht geschaffen, die der Umsetzung von Art. 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) dienen, jedoch in ihrem Anwendungsbereich und ihrem Regelungsgehalt darüber hinaus gehen. In diesem Zusammenhang stellt eine vollharmonisierende Regelung kein adäquates Mittel dar, um der Kulturhoheit der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichend Ausdruck zu verleihen.

### **Faire Zuweisung von Mitteln auf den Medienmärkten**

9. Die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien in den Mitgliedstaaten muss sichergestellt sein. Vorschriften über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten bei der Geschäftsführung, Unabhängigkeitsgarantien für die Ernennungs- und Entlassungsverfahren sowie Vorschriften für eine faire und vielfältige gesellschaftliche Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien der öffentlich-rechtlichen Medien sind Voraussetzungen unabhängiger öffentlich-rechtlicher Medien und als solche Teil ihres Auftrags, aufgrund dessen sie Privilegien genießen. Diese Anforderungen werden im Medienrecht der deutschen Länder bereits vollumfänglich gewährleistet, diese Regelungen können insoweit als Vorbild dienen.
10. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Europäische Kommission davon ausgeht, dass staatliche Werbung zu einer Einflussnahme auf die redaktionelle Unabhängigkeit von Medienunternehmen führen kann. Am 25. November 2021 legte die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang den Verordnungsvorschlag über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung vor. Die Kommission wird gebeten aufzuzeigen, in welchem Verhältnis etwaige in einem Rechtsakt zur Europäischen Medienfreiheit festzulegende Regelungen zu diesem Verordnungsvorschlag stehen sollen. Die Wechselwirkungen zwischen den beiden Rechtsakten sollten klar sein.

### **Governance-Optionen**

11. Die Aufsicht über die Medien und ihre Verbreitung muss weiterhin zwingend unabhängig, staatsfern und dezentral sein. In Deutschland und Europa gibt es hierfür bereits gut funktionierende Strukturen. Diese Strukturen und Anforderungen hat auch die Europäische Union in der AVMD-RL immer anerkannt und selbst eingefordert. Über sinnvolle und notwendige

Kooperationen nationaler Regulierungsstellen hinaus, bedarf es keiner Überlagerung dieser Strukturen durch Aufsichtsstrukturen auf europäischer Ebene, etwa in Form einer Medienregulierungsbehörde auf EU-Ebene. Eine etwaige Ergänzung der ERGA um ein eigenes und unabhängiges Sekretariat wird zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit gegenüber der Europäischen Kommission in Bezug auf ihre Leitung, Verwaltung und Ressourcen begrüßt.

Ergänzend sei hier auch auf die durch die AVMD-RL bestimmte Funktion der in der ERGA zusammengeschlossenen nationalen Regulierungsstellen und damit deren Perspektive auf audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Dienste hinzuweisen. Bestehende Kooperationsstrukturen wie die ERGA könnten eine stärkere Rolle bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung spielen.

Diese Veröffentlichung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Herausgeber: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Thorsten Frei MdB  
Stefan Müller MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin